



Avaliku teabe seaduse muudatuste eest pärjatakse läinud aasta parimate õigusloome kunstnikena Andrus Aaslaid majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumist ja Andrei Korobeinik riigikogust. Halvimaks seaduseks saab aga «vastuvõtmata seadus» ehk seaduslooja tegevusetus, kirjutavad **Pridu Pärna** ja **Allar Jõks**.

# Paheline õigusloome tõi inimesed tänavale

**K**odanike kasvanud südikus, sealhulgas avalikud väljaastumised, old mõõdund aastal tihti seotud mõne kavandatava õigusakti vastuvõtmise või ebatäpse reguleerimisega. Tänu sellele on oluliselt kasvanud inimeste nõudlikkus seaduslooja suhtes ja sõakus välja öelda oma arvamus.

Sellisele järeldusele jõudisime 2012. aasta seadusloomet hinnates. ACTAga ühinemine, ESMi ratifitseerimine, kõrghariduse reformi läbiviimine ja erakondade rahastamise mittereguleerimine töid rahva tänavale. Just hea õigusloome tava mittejärgimine sai põhjuseks, miks seaduslooja liistule tõmmati.

Veebruar on tunnustamise kuu. Ajal kui peaminister annab üle riigi teadus- ja kultuuripreemiad, maksumaksjad «tänavad» enda kitsajad ning Hollywood jagab Oscareid, otsib vakakond paremaid ja halvemaid seadusi.

Teenusmajanduse Koja eestvõttel teist aastat toimiva võistluse eesmärk on hinnata parimaid ja halvemaid hea õigusloome tava järgijaid. Konkurs võimaldas igapäev esitada kandidaate ning hääletada nende vahel Postimehe veebi-väljaandes. Lisaks tegi oma valiku eri valdkondade esindajaid kaasav komisjon, kalle otsustat alljärgnevalt vahendame.

**H**ea õigusloome tava eesmärk on tunnustada seadusloome oivikuid ja võimaldada «pahelise õigusloome» vastu, kui kasutada vabariigi presidendile käbele lastud väljend.

Tavast on saanud arvestatav moodupu, mille järgi avalikkus ja vaba ajakirjandus on asunud hindama valitsuse ja parlamendi tööd. See on hea näide ühiskonnast, kus tulemus saavutatakse ilma, et kõike peaks seadusega reguleerima. Riigikogu liikme eetikakodeksi võiks seaduseks teha samasuguseks toetaks abivahendiks seadusandliku kogu usaldusväärsuse tõstmiseks.

Kuidas siis hinnati 2012. aasta staar- ja väärseaduste nomine? Parimate näidatena koositud väli- ja aastaid ette valmistatud avaliku teenistuse seadus, töötuskindlustusmaksete alandamine ning avaliku teabe seaduse muudatused. Just viimase seaduse tunnistas komisjon 2012. aasta parimaks seaduseks. Seadusmuudatused muudavad ühiskonna avatumaks ning

riigi kogutud info kättesaadavaks. Läbipaistva riigi kontseptsioon peaks sellega jõudma kohaliku omavalitsuse tasandile.

Rohkem kui seaduse tulemust hinnati selle menetlemise avatust, huvigruppide kaasamist ja vajaduste arvestamist. Konkursile esitaja on auhinna saajat tabavalt nimetanud «üksmele seaduseks». Aasta parimate õigusloome kunstnikena pärjatakse sellega seoses Andrus Aaslaid majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumist ja Andrei Korobeinik riigikogust.

**H**alvima seaduse kandidaate esitati oluliselt rohkem. Esile toomist väärivad ESMi ratifitseerimine, kõrghariduse reformi pakett, lubatud töötute toetuste tõstmata jätmine, energiasektoris toimunud katsetused ja erinevate riigi määratud tasude sõnamurdlik tõstmine.

Komisjon ei seadnud auhindu jagades kahtluse alla ühe või teise reformi ja otsuse vajalikkust.

Eeltoodud seaduste ühinevõtte jaoks olid kiirustav menetlemine, mõjude puudulik hindamine, teisitartvate alavääristamine ja oma lubaduste sõõmine. Näiteks on ministeeriumiametniku üles-tunnistus maagaasiseaduse me-netlemisel, et eelnõu tarvis ei tehtud asjakohaseid mõjuanalüüse põhjusele, et seadusmuudatus ei-

su tuleneb valitsusliku programmi, kardetavasti mitte erand, vaid reegel.

Sarnast väärpraktikat, kus seaduse mõjude analüüsi asendab ametniku või riigikogu liikme veendumus lahenduse ainuõiguse, saab murda vaid riigikogu ekspertisvõimekuse tõstmine ning presidendi ja õiguskantsleri poolt põhiseaduslikkuse järelevalves nõudlikum reageerimine.

Hea õigusloome tavaga ei sobi kokku, kui eelnõu menetlemine riigikogus toimub ebatervete hirmude õhutamisega tähe all. Iga eelnõu hädavajalikkust ei tarvitseks põhjendada ohuga Eesti energiajulgeolekule või eurole. Kui me maia-de maailmaõpu suutsime üle elada, siis elame ka muu.

**K**omisjon otsustas pärast pikki vaiklusi, et 2012. aasta hea õigusloome seadus on «vastuvõtmata seadus». Saab ju õiguslooja tegevust hinnata lisaks saavutatule ka selle järgi, mis on jäänud tegemata ehk tegevusetuse eest.

Tegemata teoks on erakondade rahastamist korratava seaduse vastuvõtmata jätmise eelmisel aastal. Õigusloojalt oodatakse tegu. Riigikogu küll tegeleb, leheveergudel jagatakse teavet asjade käigu kohta, kuid avalikkus ootab enam - kiiremat näpunit ning lõpuks oneti siimaga näha.

## Hea õigusloome tava

1. Seadusandliku võimu teostamise eesmärk peab olema kooskõlas avaliku huviga, mitte teenima kitsalt erakonna, selle liikmete või toetajate huve.
2. Õigusloomeprotsess peab olema ettenähtav ja avatud.
3. Õigusloomes tehtavad otsused peavad olema läbipaistvad ja põhjendatud. Mida olulisem muudatus, seda põhjalikum peab olema põhjendus.
4. Huvigruppide kaasamine toimub selgete ja formaliseeritud menetlusreeglite järgi. Aruteluks tuleb esitada nii eelnõu väljatöötamise kavatsus, eelnõu kontseptsioon kui ka lõplik eelnõu tekst.
5. Seadus peab olema Eesti õigusüsteemi sobiv ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline. Vältida tuleb õiguslikult autistlike lahenduste kehtestamist.
6. Seadus peab olema mõjus, mistõttu eelnõuga kaasnevat mõjusid tuleb teadvustada ning hinnata enne seaduseelnõu väljatöötamist ning prognooside palgapäädavust kontrollida pärast seaduse jõustumist.
7. Seadus peab olema selge ja üheselt mõistetav, mistõttu õigusaktid tuleb koostada võimalikult lihtsas keeles, selgelt ja täpselt, silmas pidades õigusakti peamisi sihtgrupe.
8. Õiguskorras tehtavad muudatused ei või olla õigusakti adressaatide suhtes meelevaldsed ega sõnamurdlikud. Õigusaktide jõustamiseks jäetakse piisav aeg.

vaid tulemusi. Komisjon juhib sellele auhinna taas tähelepanu asjaolule, et mõõdund aastal lahvatand lohestav usaldamatus ja rahulolematu erakonnademokraatia vastu oli paljuski tingitud nõrgast kontrollist erakondade rahastamise üle.

## Hea õigusloome tavaga ei sobi kokku, kui eelnõu menetlemine riigikogus toimub ebatervete hirmude õhutamisega tähe all.

Olukorras, kus erakondade rahastamist puudutava eelnõu menetlemine venib, pälv komisjoni «tunustuse» üksmeel ja kiirus, millega riigikogu tegi üle riigikogu liikmele kohtute seaduse muudatusga materiaalselt hinnatava kingituse.

**P**ostimehe veebilehel osales parima ja halvima seaduse hääletusel ligi 8500 inimest. Neid pole küll nii palju kui näiteks põhiseaduskomisjonis esindatud 24 000 valijat, kuid ka neil on õigus paremale õigusloomele. Postimehe lugejate arvates on konkurentsivõimekuseid alandav seadus ja halvim kõrghariduse reformi pakett.

Lõpetagem positiivselt. Tore, et justitsministeerium on hakanud ellu viima riigikogu 2010. aastal vastu võetud õiguspoliitika arengusundi. Õigusloomega toimetatakse rahulikumas tempos, läbimõeldumalt ja kaasavamalt. Sagedi sünnib hea seadus huvigruppe ära kookuleppena, mitte riigi sünnina.

Siiski on ka altnimekuid. Eriti kui pärast igat «Pealtnägija» saadet ETVs on poliitik valmis kinnitama, et seadus vajab kohe muutmist. Rahu, rohkem õigusrahul! Enne seaduse muutmist võiks mõtiskleda, ehk on häda hoopis õigusnormi rakendajate, näiteks kohturühmitte julguses ja oskuses seadust täita.

Mieie 20-aastane põhiseadus ei luba seadusloomelisel pädevust ja vastutust kuidagi riigikogult kaaperdada ning loovutada muudele kogudele. Kuid mis on riigikogu liikme töö? Luua avalikust huvist kantud seadusi. Olgu talle makjaks hea õigusloome tava. Ühis-konnalt ootame õigusloojate tu-ge. Kõike ei pea valimatult sarjama, pakume ka lahendusi. Meid on hakatud kuulama.

Pridu Pärna on Eesti Juristide Liidu president ja Allar Jõks on Teenusmajanduse Koja juhatusse ilge

